



CAPÍTULO V **100 DÍAS DE REFORMAS**



Pares

Fundación Paz & Reconciliación

León Valencia A.
Director

Línea Perspectiva de Género y Cambio Climático

María Victoria Ramírez
Coordinadora Perspectiva de Género y
cambio climático

Línea Convivencia y Seguridad Ciudadana

Isaac Morales
Coordinador de la Línea de
Convivencia y Seguridad Ciudadana

Nicolás Hernández
Investigador Nacional

Brayan Guzmán
Asistente de Investigación

Nicolás León
Asistente de Investigación

Laura Mantilla
Asistente de Investigación

Karen Lozano
Asistente de Investigación

Germán Valencia
Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

Junior Amin
Coordinador de Comunicaciones

Juan Manuel Rueda
Editor de Contenidos

Laura Sanabria
Diseño y Diagramación

María Camila Rodríguez
Diseñadora Web

Sebastián Solano
Community Manager

Sergio Saavedra
Realizador audiovisual

Liliana Espitia
Visualizadora de datos

A 100 días de inicio del gobierno de Gustavo Petro se esbozan las prioridades gubernamentales. Por una parte, es un hito la aprobación de la reforma tributaria, una de sus prioridades financieras para llevar a cabo su programa de gobierno. Otras prioridades como la transición energética, pese a las polémicas desatadas, cuenta hoy con una hoja de ruta que recoge los debates, pero también las experiencias de gobiernos anteriores, por lo que se espera una ruta de implementación mucho más tranquila que la vivida en los primeros 100 días.

De acuerdo con los nombramientos de gobierno, el seguimiento juicioso realizado por Pares y a las prioridades de los meses recientes, se espera más fuerza gubernamental, pero también diálogo con sectores incluso opositores para las reformas que vendrán en 2023:

- Reforma a la salud.
- Reforma pensional.
- Reforma rural y desarrollo de programas equivalentes.
- Reforma a la ley 30 de educación.
- Reforma al sector seguridad y defensa.

La Fundación Paz & Reconciliación (Pares) escogió para este capítulo de reformas realizar una proyección sobre qué vendrá para la transición energética, la implementación de la reforma tributaria y la posible reforma al sector seguridad y defensa.

100 días del sector seguridad y defensa

Gran parte de la trayectoria del sector seguridad y defensa ha estado enfocada en Colombia en la desmovilización de grupos armados que en la violencia doméstica de zonas urbanas y rurales han ido tomando nuevas formas de expresión como oficinas del crimen organizado, Grupos Armados de Delincuencia Común Organizada, Grupos post FARC, entre otros.

En ese orden de ideas, los primeros indicios del nuevo enfoque de las políticas de seguridad del nuevo gobierno basados en las lógicas de la seguridad humana, pretende establecer líneas de acción entre la fuerza pública y la ciudadanía; considera importante la profesionalización de la fuerza pública; además, busca establecer nuevos protocolos de operación de las fuerzas, siendo más garantista de derechos, previniendo los abusos, excesos de fuerza, uso de armas que puedan afectar sensiblemente a los ciudadanos en ejercicio de sus derechos públicos. Asimismo, la idea de Paz Total considera importante los acuerdos con los principales actores generadores de violencia; incluyendo bandas criminales y grupos subversivos que aún persisten; reorientando también la política antidrogas con base en acciones preventivas, como disminución del consumo, entre otras.

Desde el punto de seguridad y convivencia ciudadana, Gustavo Petro en campaña abanderaba propuestas enfocadas hacia la mejora de la seguridad y la relación de la fuerza pública con la ciudadanía, se centró en dar un enfoque de seguridad humana fundamentado en preceptos como el privilegio de la vida humana sobre las bajas, recuperación de la confianza en la fuerza pública, desmilitarización de la vida social, fuerzas armadas comprometidas con una propuesta de paz, prevalencia de la autoridad civil sobre la militar, profesionalización de la fuerza pública

y mejoramiento de sus condiciones laborales, y reestructuración y fortalecimiento de la Policía Nacional con amplia participación ciudadana.

En los primeros 100 días, el gobierno ha avanzado en varias de las reformas prometidas:

Acción	Avance
Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad) a Unidad de Diálogo y Acompañamiento a la Manifestación Pública (UNDMO)	El director general de la Policía, General Henry Sanabria, presentó el instructivo 009 de la Policía Nacional del 22 de septiembre de 2022 orientado a modificar el accionar que tiene el Esmad, ahora UNDMO, ante las marchas/protestas que se realicen a futuro; lo anterior priorizando la protección y garantía de los derechos humanos por parte de los mismos miembros de la policía. Se esperan modificaciones en la identidad, funcionamiento, armamento y color.
	En el documento "Lineamientos institucionales para el restablecimiento del orden", se contempla un pie de fuerza discreto que procure evitar la incitación al odio. La Unidad de Diálogo y Mantenimiento del Orden (UNDMO) se movilizará con las marchas. También tendrá funciones para la obstrucción de las vías públicas, el enfrentamiento entre barras de fútbol, huelgas, asonadas y riñas colectivas, explotación ilícita de yacimientos mineros, perturbación del servicio del transporte público, erradicación de cultivos ilícitos (con protocolo especial), usurpación de inmuebles o tierras, motines, entre otros.
Reforma a la Policía	Congreso de la República: los ponentes de estos proyectos de ley son los senadores Inti Asprilla, del partido Alianza Verde y María José Pizarro, del partido Pacto Histórico. El pasado 13 de octubre radicaron dos proyectos con fines de dar cambios estructurales a la fuerza policial para evitar abusos y prevenir violencias.

<p>Políticas de ascenso</p>	<p>El segundo proyecto radicado busca democratizar los ascensos en la institución. Esta política tiene como fin eliminar todas las dificultades económicas y educativas que se presentan dentro de la policía, en caso de que un ciudadano quiera ascender en la Fuerza Policial de nivel ejecutivo a nivel oficial.</p>
<p>Reubicación de la Policía Nacional del Ministerio de Defensa al Ministerio de Justicia</p>	<p>Hoy todavía se especula el rumbo final de esta institución y simplemente se ha mencionado la posibilidad de aterrizar en lo que sería el nuevo Ministerio de la Paz, la Seguridad y la Convivencia, sobre el cual aún no se tiene certeza de su creación.</p>
<p>Equidad de género</p>	<p>Aunque para lograr la equidad de género dentro de la institución se presenta una serie de grandes retos, se empezó por nombrar a la General Yackeline Navarro Ordóñez para que dirija la subdirección de la Policía Nacional, siendo la segunda mujer que llega a ocupar este cargo. Hasta el momento no se registran otro tipo de avances.</p>
<p>Servicio social para la paz</p>	<p>Aprobado en la Ley 2272 de Paz Total.</p>
<p>Modernización y transformación de la Policía Nacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Creación del Comando Especial del Pacífico Sur. • Conformación del Cuerpo Élite de la Policía Nacional contra el crimen organizado y protección de los líderes de derechos humanos. • Implementación de la “denuncia virtual” en coordinación con la Fiscalía General de la Nación. • Creación e inicio del Programa Nacional de Mediación Policial. • Creación de los Carabineros Guardabosques en el Parque Arqueológico de San Agustín. Se proyectan otros parques naturales, zonas ecoturísticas y reservas.

Cambio de línea de mando y generales salientes en agosto de 2022

Con la transición de gobierno se han realizado cambios dentro de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; en 22 generales de la Policía Nacional, 24 generales del Ejército, seis generales de la Fuerza Aérea (sin confirmación sobre su retiro) y seis almirantes de la Armada (tres altos mandos con retiro confirmado), para un total de 52 generales.

Policía Nacional	
<ul style="list-style-type: none"> • Hoover Penilla [General] Subcomandante de la Policía. • Herman Alejandro Bustamante [Mayor General]. • Carlos Ernesto Rodríguez [Mayor General]. • Fabio Hernán López Cruz [Mayor General]. • Ramiro Castrillón Lara [Mayor General]. • Fabián Laurens Cárdenas [Mayor General]. • Fernando Murillo Obrego [Mayor General]. • Julio César Gonzáles Bedoya [Mayor General]. • Juan Alberto Libreros [Mayor General]. • Óscar Gómez Heredia [Mayor General]. • Manuel Antonio Vásquez Prada [Mayor General]. • Eliécer Camacho Jiménez [Mayor General]. • Jesús Alejandro Barrera Peña [Mayor General]. • Norberto Mujica Jaime [Mayor General]. • Ricardo Augusto Alarcón [Mayor General]. • Silverio Ernesto Suárez [Brigadier General]. • Pablo Antonio Criollo [Brigadier General]. • Luis Ernesto García Hernández [Brigadier General]. • Gustavo Franco Gómez [Brigadier General]. • Samuel Darío Bernal Rojas [Brigadier General]. • Pablo Ferney Ruiz Garzón [Brigadier General]. • Óscar Antonio Gómez [Brigadier General]. 	<ul style="list-style-type: none"> • Juan Pablo Forero Tascón [Mayor General]. • Clara Esperanza Galvis [Mayor General]. • María Paulina Leguizamón [Mayor General]. • Eduardo Enrique Zapateiro [General]. • Néstor Rogelio Robinson [Mayor General]. • Luis Emilio Cardozo [Mayor General]. • Jorge Isaac Hoyos Rojas [Mayor General]. • Luis Fernando Navarro [General]. • Wilson Neyhid Chavez Mahecha [Mayor General]. • Javier Alonso Díaz [Mayor General]. • Jaime Agustín Carvajal [Mayor General]. • Sergio Alberto Tafur [Mayor General]. • Germán López Guerrero [Mayor General]. • Hernando Garzón Rey [Brigadier General]. • Erick Rodríguez Aparicio [Brigadier General]. • Jairo Alejandro Fuentes Sandoval [Brigadier General]. • Mauricio Moreno Rodríguez [Mayor general - jefe de Estado Mayor Generador de Fuerza]. • Mayor general Alberto Rodríguez Sánchez. • Mayor general Raúl Hernando Flórez. • Brigadier general Jairo Alejandro Fuentes. • Mayor general Gerardo Melo Barrera, comandante de la Primera División del Ejército. • Mayor general Antonio María Beltrán Díaz, comandante de la Cuarta División. • Mayor general Óscar Reinaldo Rey Linares, comandante de la Quinta División. • 24. General Juvenal Díaz Mateus, comandante de la Séptima División.

En la FAC no se ha oficializado la salida de ninguno de los generales que deberían salir por retiro, siguen en estado “activo”. Por ley, quienes salgan de la línea de mando por antigüedad todavía pueden seguir ocupando posiciones de mando en las Fuerzas Militares. Conforme a lo anterior, el decreto 1697 ordenó: 1) el traslado del jefe del Estado Mayor Conjunto Jorge León Gómez Parra al comando de la Fuerza Aérea Colombiana (como asesor); y 2) el traslado de Pablo Enrique García, comandante Encargado de las FAC, como asesor de la misma institución. Finalmente, en la Armada Nacional salieron:

- Ricardo Hurtado [Almirante].
- Antonio José Martínez [Almirante].
- Sergio Alfredo Serrano [Almirante].

100 días en materia económica

Cuando un nuevo presidente llega al poder en Colombia lo hace un poco más allá de la mitad del año, el 07 de agosto, en un momento en donde la gran máquina de la economía se encuentra en plena operación y funcionamiento, cuando lo que hay que hacer es cumplir el plan de desarrollo del gobierno anterior y continuar con las inversiones proyectadas para ese año. Ante esta situación, lo único que puede hacer el nuevo gobierno –que fue elegido democráticamente por cuatro años– es cambiar a las personas que están en los altos cargos del poder ejecutivo, planear con ellos –y con los diversos actores del sistema económico– el nuevo rumbo que quiere darle a los asuntos de economía política –y con ello elaborar el plan de desarrollo– y, finalmente, comenzar a tomar ciertas decisiones de política para que sus proyectos se vean reflejados al final de su gestión. Es decir, el presidente de la República se sube a una máquina que está en funcionamiento y con la que tiene que lidiar, independientemente de la situación en la que se encuentre el país y la economía mundial.

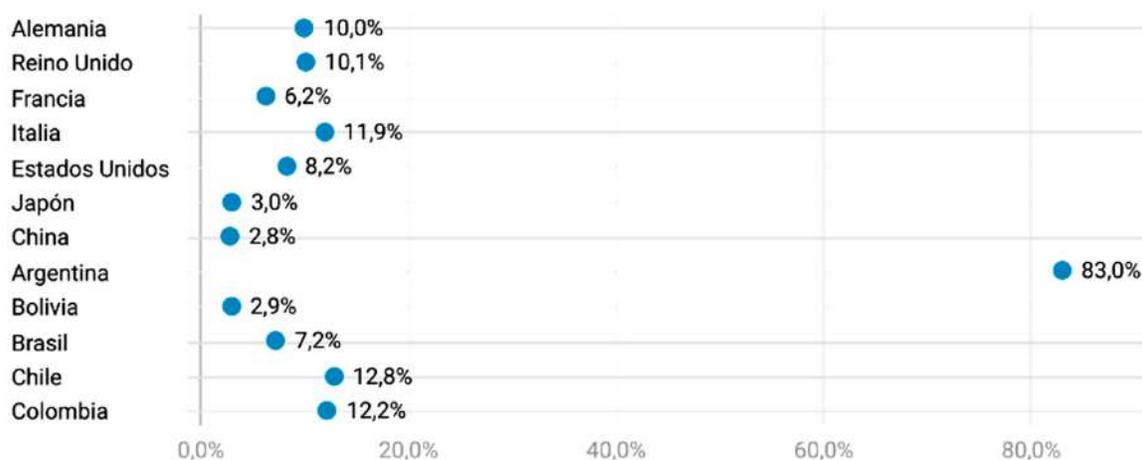
La anterior fue la situación que le tocó vivir al gobierno Petro en sus primeros 100 días. De allí que cuando llegó a la Casa de Nariño, su gobierno se encontró con una economía que estaba en medio de una tormenta –y lo seguirá estando por varios años–. Desde que comenzó el 2020, el mundo ha tenido que enfrentar una de las situaciones económicas más difícil de su historia: el virus del Covid-19, que se inició en China, en pocos meses se expandió por el globo, generando una crisis en los sistemas de salud pública y, en consecuencia, una problemática sin precedentes en la economía mundial. La mayoría de la población tuvo que encerrarse, afectando seriamente todas las actividades económicas: las familias vieron reducidas las fuentes de empleo y sus ingresos; y las empresas, por su parte, dejaron de vender y realizar inversiones. En breve, el mercado mundial se paralizó por más de un año.

Ante esta situación atípica, la única actuación que quedó fue aumentar el gasto del Estado. En los dos años de la pandemia (2020-2021), los gobiernos tuvieron que realizar un conjunto de políticas redistributivas, tanto a las familias como a las empresas. En Colombia, por ejemplo, el gobierno de Iván Duque (2018-2022) impulsó varios programas de ayuda a los sectores económicos, entre ellos, el de Ingreso Solidario y estímulos tributarios para las empresas frente al primer empleo y el empleo juvenil. Políticas que se mantuvieron por el resto del mandato presidencial, hasta agosto de 2022 y que generaron, al cierre, un incremento del déficit fiscal.

Una deuda pública que se considera la más grande en la historia del país y que trajo como consecuencia el establecimiento de una regla fiscal para el país y el encarecimiento de los préstamos al Estado debido al aumento de la desconfianza en el pago oportuno de la deuda.

A este mal mundial se le unieron en 2022 otros problemas económicos. En los primeros meses de este año comenzó un grave enfrentamiento bélico entre Rusia y Ucrania. Estos dos países, que representan para el mundo grandes oferentes de insumos y materias primas como fertilizantes y gas, comenzaron una guerra que hasta el momento no finaliza y que ha provocado que muchos de los bienes y servicios se escaseen y se encarezcan. En consecuencia, se ha presentado este año, un aumento en el costo de las materias primas para las industrias y hogares y con ello un incremento generalizado de los precios –inflación– (ver Gráfico No. 1).

Gráfico No. 1. Inflación en algunas economías emergentes y desarrolladas del mundo en 2022



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Banco Mundial

De esta manera, el rompimiento de las cadenas de insumos y suministros en el mundo, tanto a causa del encerramiento por la pandemia como por la guerra en el este de Europa, ha configurado una tormenta perfecta para que en la economía mundial se presenten varias enfermedades, entre ellas, desempleo, inflación y estancamiento. Fenómenos que forman el caldo de cultivo para que pueda hablarse de una situación similar a la estanflación; es decir, una desaceleración generalizada de la producción –estancamiento– con un incremento desbocado de los precios en los bienes y servicios –inflación–; una situación donde las tasas de desempleo son altas –paro– y se genera un deterioro del bienestar de los hogares –pobreza–.

Esta tormenta se ve reflejada en la variable más importante de la economía: un comportamiento negativo del Producto Interno Bruto (PIB). Según cálculos del Fondo Monetario Internacional

(FMI), el año pasado el crecimiento de la economía mundial se redujo al 6 % y se estima que para este año y para el próximo, se dará una desaceleración con una tasa promedio de crecimiento del PIB del 3,2% para 2022 y de 2,7% para 2023 (ver Gráfico No. 2). Lo que confirma una vez más que el mundo está en riesgo inminente de una temida estancflación, incluso, para economías tan grandes como la norteamericana, la China y la Unión Europea; lo que hace concluir que el mundo está ubicado en uno de los peores escenarios económicos de los últimos 50 años.

Gráfico No. 2. Crecimiento económico mundial, 2016 - 2023 (medido en PIB)



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Fondo Monetario Internacional

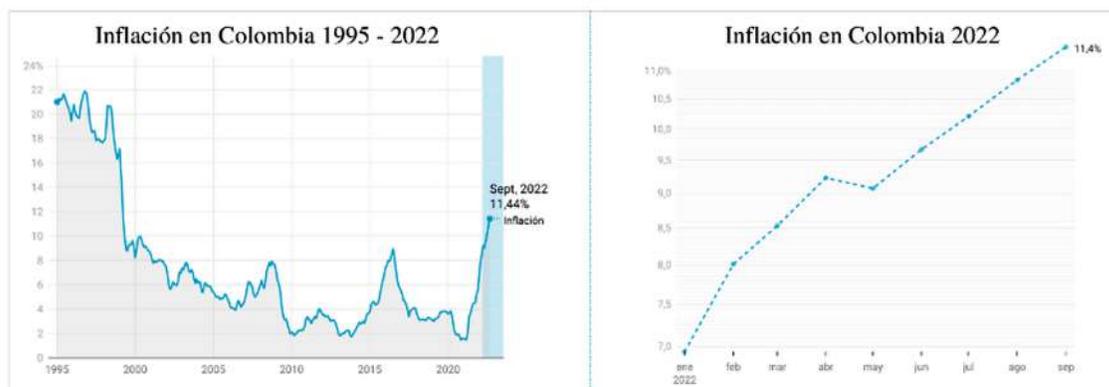
En conclusión, cuando Gustavo Petro se posesionó como presidente de la República, en agosto, el mundo estaba pasando por una crisis económica caracterizada por altos niveles de desempleo, informalidad, inflación, pobreza y estancamiento económico. Y que son los mismos males que actualmente tiene el país; cuya tasa de desempleo supera los dos dígitos -10,5% en octubre- (ver Gráfico No. 3), la tasa de informalidad está cerca del 60%, la inflación ya rodea el 12,2% al finalizar octubre (ver Gráfico No. 4), el déficit fiscal se sitúa en 7,5 puntos del PIB -superando la cifra que se tenía en la crisis de finales de los noventa-, un crecimiento del PIB estimado para este año del 5% y para el próximo del 2% y, finalmente, una pobreza monetaria que osciló en 2021, según el DANE, entre 37,8 y 44,6 por ciento.

Gráfico No. 3. Tasa de desempleo en Colombia, septiembre 2021-2022



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: DANE

Gráfico No.4. Variación de la inflación en Colombia, 1995-2022



Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: Banco de la República

Una situación calamitosa que está siendo atendida, en todas partes, con políticas contractivas que buscan reducir los efectos dañinos de la cercana estanflación mundial. Entre ellas, el aumento de las tasas de interés de los bancos centrales para controlar el fenómeno inflacionario –como ocurre en Estados Unidos, donde la Reserva Federal (FED) ha incrementado de manera paulatina las tasas de interés hasta un 3,75%, pero se espera que aumenten a 4%– y que en Colombia se ha visto reflejada en una tasa de interés de última instancia que otorga a los bancos comerciales de 10%, fijada por el Banco de la República. Medidas que han conllevado para el país a que se presente un aumento en la tasa representativa del mercado (TRM) del dólar, que ha aumentado la devaluación de nuestra moneda a un nivel histórico que supera, a comienzos de noviembre, los 5.100 pesos colombianos. Una devaluación de la moneda que, como se deduce, tiene un alto componente externo.

Las propuestas del nuevo gobierno y el balance

En la situación descrita, el gobierno Petro ha intentado durante los primeros 100 días realizar una propuesta económica que se puede catalogar de progresista, redistributiva y justa con la naturaleza y el planeta. Desde el discurso de posesión, el nuevo gobierno ha propuesto e impulsado una serie de transformaciones en lo económico y social, como un cambio en el sistema de seguridad social –salud y pensiones–, en la educación –en especial en la educación superior pública–, en el acceso a la tierra y el fomento de su productividad y en una transición exportadora y energética, entre otros asuntos.

Para lograr estos cambios, en los primeros 100 días el Gobierno Nacional ha trabajado en configurar una propuesta económica que ha sido elaborada y defendida en múltiples espacios, en especial en el Congreso de la República y en los distintos foros y asambleas donde se reúnen los gremios económicos. En el Senado de la República y la Cámara de Representantes, el gobierno presentó, debatió y aprobó, al menos dos grandes leyes: la que contiene el Presupuesto General de la Nación (PGN) para 2023 y la Reforma Tributaria, que también comenzará a aplicarse el próximo año.

Frente a la primera norma, el Congreso aprobó un monto de \$405,6 billones de pesos, que se dividen en gastos de funcionamiento, presupuesto de inversión y los recursos destinados al pago de la deuda (ver tabla 1). Un aspecto importante que logró el Gobierno Nacional fue adicionar una partida de 14,2 billones de pesos, destinados al funcionamiento –\$3 billones– y a la inversión pública –\$11,2 billones–. Su importancia radica en que el objetivo de este último monto es la formalización de tierras, el subsidio a la energía y gas, la implementación de los programas de paz, el fortalecimiento de las capacidades instaladas de los servicios de salud e inmunización y el fortalecimiento de la educación superior a través del ICETEX.

Tabla No. 1. Presupuesto General de la Nación 2023

Disposición del PNG 2023	Cantidad presupuestal asignada	Porcentaje de asignación sobre el total del PNG 2023
Funcionamiento	253,4 billones	62,5%
Inversión	74,2 billones	18,3%
Servicio a la deuda	78 billones	19,2%
Total	405.6 billones	100%

Elaborado por: Fundación Paz & Reconciliación (Pares). Fuente: PGN 2023

Con relación a la reforma tributaria, que fue aprobada en las plenarios de Senado y Cámara de Representantes durante la primera semana de noviembre –y que solo le falta la conciliación al cierre de los primeros cien días–, se garantiza para el próximo año un recaudo de cerca de \$20 billones de pesos. Que según el Gobierno Nacional se destinarán exclusivamente a la inversión social y con el objetivo de dinamizar la economía en un escenario internacional que, como vimos, está al borde de una recesión mundial.

La reforma dejó ver el primer componente fundamental del gobierno, que es la recaudación y la presión vía impuestos al consumo generalizado de gasolina y carbón. En el caso del gas, los acuerdos y la participación presidencial en el congreso de Naturgas mostró que se mantendrá el apoyo al sector desde la idea de apoyar la transición mientras se construye el soporte tecnológico y financiero que requeriría la inversión en energías más limpias y renovables.

En el mismo espíritu se aprobó el impuesto saludable, que difiere del paquete sugerido por la Organización Mundial de la Salud (tabaco, alcohol y bebidas azucaradas) en la inclusión de una lista detallada de alimentos ultra procesados con el fin de desestimular el consumo. En esto, la mayor parte del debate se ha centrado en la aparición del impuesto antes del acceso a los sustitutos saludables para las familias y especialmente de no haber considerado el incremento de la pobreza de tiempo para las mujeres y las cargas de cuidado.

Cabe destacar que para el logro de estas dos importantes leyes económicas, el presidente Petro puso al frente a “un general de cinco soles”, a uno de los economistas más renombrados y con mayor trayectoria académica y laboral del país y la región. Cuando inició su nuevo gobierno, el presidente Petro nombró a José Antonio Ocampo como primer ministro –de Hacienda y Crédito– y le dio la tarea de diseñar la reforma tributaria y defenderla en el Congreso. Labor que realizó a cabalidad desde antes de ser nombrado como jefe de cartera. A este economista le

tocó diseñar la reforma y presentarla un día después de iniciarse el nuevo gobierno. Y, aunque tuvo que hacer concesiones, se puede decir que la propuesta de reforma tributaria fue todo un éxito para el gobierno Petro.

El segundo espacio donde el Gobierno Nacional ha tenido que hacer presencia y entablar un diálogo con diversos sectores de la economía son los escenarios de los gremios económicos. Recién posicionado, por ejemplo, dio cátedra a los empresarios de los servicios públicos domiciliarios en el XXIV Congreso de ANDESCO, allí le pidió a este gremio repensar el cobro que actualmente se les hace a los servicios públicos, en especial, el de la energía eléctrica. Para el gobierno es injusto que, en territorios como Santa Marta, en la Costa Atlántica, el incremento en las tarifas esté cercano al 50% en lo corrido del año. De allí que les propuso realizar un pacto tarifario.

Dos meses después, en la sede principal de Isagén, en Medellín, el 12 de octubre, la ministra de Minas y Energía, Irene Vélez Torres, estaba firmando con 82 empresas de la cadena de la energía en Colombia –empresas generadoras, transportadoras, distribuidoras y comercializadoras– el llamado Pacto por la Justicia Tarifaria. Este consistió en un acuerdo de voluntades entre el gobierno y los empresarios para que el precio de la energía se reduzca, desde noviembre de 2022, en una proporción entre un 4% y 8% del servicio que se cobra en las facturas a los consumidores; además se comprometieron a trabajar en la estabilización de las tarifas en 2023 y a construir otra fórmula de la misma. En términos económicos, este primer pacto representa una transferencia de recursos monetarios del sector empresarial a los consumidores –vía de disminución tarifaria– por cerca de 1,5 billones de pesos. Lo que debe leerse como un acuerdo social logrado por el gobierno Petro para garantizar la justicia social y económica a los usuarios del sector de la energía eléctrica.

El segundo pacto alcanzado durante estos 100 primeros días fue el “Acuerdo Para la Materialización de la Paz Territorial”. Compra directa de tierras para la construcción de la Reforma Rural Integral, firmada el 08 de octubre de 2022, en el Cantón Norte de Bogotá, entre el presidente de la República y el presidente de la Federación Colombiana de Ganaderos (Fedegán), José Félix Lafourie. Este documento contiene una propuesta metodológica para avanzar en el tercer componente de la reforma agraria que lidera la ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, Cecilia López –y cuyos dos componentes previos han sido: avanzar en la titulación de 681 mil hectáreas de tierra y arrendar 150 mil hectáreas a organizaciones campesinas, afrodescendientes e indígenas, por parte de la Sociedad de Activos Especiales (SAE)–. En breve, los grandes dueños de la tierra en Colombia se comprometieron a vender tres millones de hectáreas al Estado, por un valor cercano a los 60 billones de pesos. Si bien al cierre de este informe el monto de hectáreas y la forma de compra son inciertas, mediante este acuerdo el gobierno logró desactivar el fantasma de la “expropiación y toma de tierras” que ya estaba adquiriendo un carácter violento en algunos departamentos.

Finalmente, el tercer pacto que ha propuesto el gobierno Petro es avanzar durante estos cuatro años en una transición exportadora y energética para el país. Una propuesta muy valiosa de descarbonización de las finanzas públicas, que el gobierno defiende con mucha fuerza, pero que finalmente es la que menos avances ha tenido durante estos 100 días. Tan solo ha recibido apoyo de la comunidad internacional, como los casos de Alemania y Noruega, que aportaron 25 millones de dólares a la bolsa propuesta por el Gobierno Nacional para combatir los efectos del cambio climático. En síntesis, el gobierno ha tenido que aplazar en el país la decisión

inicial de suspender las nuevas exploraciones petroleras, esto debido a la crisis fiscal y a la necesidad que tiene el gobierno de contar con recursos provenientes de Ecopetrol para atender la crisis económica, además de un sector exportador que depende en buena parte del sector de hidrocarburos. Lo que significa, en conclusión, que el Gobierno ha tenido que priorizar la estabilidad macroeconómica del país por encima de la transición exportadora y energética.

En conclusión, se puede decir que durante los primeros 100 días del gobierno Petro, se aprovechó el poder del Gobierno Nacional para asegurar una asignación de recursos con los cuales se puede avanzar en los próximos años en reformas importantes en sectores sociales como salud, educación y desarrollo territorial. Una reforma tributaria llamada “para la igualdad y la justicia social” que está forjada con el material de las y los jóvenes que salieron a marchar a las calles en 2021, al igual que con la esencia de la ciudadanía que votó por la propuesta de gobierno en 2022 y que será fundamental para atender un momento de crisis económica y social como el actual, en medio de la crisis de post-pandemia y de la estanflación mundial. Un gobierno que ha sabido también aprovechar este primer momento para establecer dos grandes pactos: el de justicia tarifaria y el de materialización de la paz territorial; y, además, ha logrado poner al país en la agenda de avanzar en acciones para el cambio en el uso de energéticos y el cuidado del medio ambiente en el contexto planetario.

100 días de la transición energética

De acuerdo con el Dr. James Henderson de la Iniciativa de Investigación de Transición Energética del el Instituto de Estudios Energéticos de Oxford, la transición energética es el movimiento de una forma de energía a otra más eficiente y económica. Ejemplos de transición energética en el pasado tenemos: de la madera al carbón; luego del carbón al petróleo y el gas, posteriormente a energías como la nuclear. En estas transiciones energéticas ha habido un incentivo económico y comercial que las impulsa, así como ha impulsado el crecimiento económico y ha permitido un mayor acceso de la población en general a la energía¹.

o Del cielo a la tierra: los retos de la transición energética para una economía basada en la exportación de Recursos Naturales No Renovables (RNNR)

La matriz energética de Colombia es incipiente en fuentes de energías renovables no convencionales. Los cargos por confiabilidad se acaban de aprobar apenas en 2021 para poder garantizar el cierre financiero de dineros a futuro para inversiones en tecnologías renovables. Pero si miramos el balance de lo que requiere el planeta y lo que requiere Colombia, es allí donde va a haber un conflicto fuerte en términos de la realidad.

Los ingresos corrientes de Colombia están estrechamente ligados a la explotación de RNNR circunscritos a combustibles fósiles como petróleo, gas y carbón, principalmente (7% del PIB nacional según el DANE). Entre enero y agosto de 2022, el 56,7% de los ingresos recibidos por exportaciones correspondió a combustibles y productos de industrias extractivas. En materia de regalías, Colombia, con corte a junio de 2022, tiene \$5,4 billones del sector minero-energético, lo que quiere decir que ya tiene el 89% en la meta para el bienio.

¹ Energy Media (2021). The Energy Transition explained - with Dr. James Henderson, Oxford Energy Institute. En línea. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=9T5c4Tgnfm4>

El crecimiento del sector minero energético, tanto en ingresos corrientes por exportaciones, como tributarios y por pago de regalías, ha generado una dependencia económica nacional tal del sector primario, lo que no ha permitido políticas públicas eficaces enfocadas a transformación de materias primas o de encadenamiento productivo que fortalezcan el crecimiento del sector secundario o industrial y le den valor agregado a la riqueza natural del país. Por lo tanto, el consumo energético nacional no es el de un país industrializado, como lo demuestra el consumo de energía per cápita de 1.414,0 KW/h per cápita (Brasil consume 2.465,8 KW/h per cápita y Argentina 2.688,4 kW/h per cápita, por citar dos ejemplos regionales). Por otro lado, es evidente que la generación de emisiones y su contribución a la huella de carbono y al cambio climático por parte de este sector es irrefutable.

Con este panorama, las primeras luces de ejecución de la política de transición energética en los primeros 100 días del gobierno Petro han sido profundamente ambivalentes. Como primer punto, tener el deseo de poner en marcha la transición energética no implicaba mensajes hacia la detención inmediata del sector minero energético actual. Si se revisan los compromisos COP21 y COP26, la urgencia está enfocada a países desarrollados. No a emergentes. Por otro lado, migrar la matriz implica tener planeada, contractualmente financiada y en desarrollo, la implementación de tecnologías limpias (eólicas, fotovoltaicas, etc.) que garanticen la seguridad energética nacional.

Así las cosas, en esta coyuntura de devaluación de la moneda nacional, inflación desbordada y anunciada recesión económica, propender por la eliminación del sector minero energético es a todas luces inconveniente. Debe ser analizado con una mayor profundidad y de cara a la realidad nacional.

Deteriorar los ingresos corrientes, tributarios y los generados por regalías de combustibles fósiles al implementar la detención nacional de la explotación de hidrocarburos y carbón, además de deprimir aún más la inversión social, genera mensajes a los mercados que ponen en entredicho la capacidad de pago de deuda del país, generando una migración de dólares a escenarios de mayor seguridad jurídica con las consecuencias asociadas que este tipo de situaciones implica. La transición energética es necesaria. El modo de implementarla es el desafío.

La hoja de ruta del nuevo gobierno para la transición energética

El marco legal de la transición energética en Colombia hoy está determinado por el documento CONPES 4075 de 2022 que fija la política sobre esta materia entre 2022 y 2028. Este CONPES fija un valor indicativo presupuestal de \$306.378 millones de pesos para el desarrollo e implementación de las 97 acciones que involucran a 19 entidades. Se estima que estas inversiones públicas dinamicen iniciativas de inversión de carácter público-privado que superen los 283 billones de pesos en 2030². La descripción detallada de las 97 acciones con sus respectivos responsables, la entidad responsable de cada acción, los indicadores de cumplimiento y los presupuestos respectivos para adelantarlas se encuentran en el documento Anexo A del CONPES 4075/22³.

2 Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES (2022). Documento CONPES 4075, Política de transición energética.

3 Departamento Nacional de Planeación DNP (2022). Anexo A PAS 4075. En línea. Disponible:

[https://www.google.com/search?q=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+\(PAS\)+CONPES+4075+2022&oq=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+\(PAS\)+CONPES+4075+2022&aqs=chrome..69i57j0i546.11825j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8](https://www.google.com/search?q=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+(PAS)+CONPES+4075+2022&oq=ANEXO+A.+PLAN+DE+ACCI%C3%93N+Y+SEGUIMIENTO+(PAS)+CONPES+4075+2022&aqs=chrome..69i57j0i546.11825j0j7&sourceid=chrome&ie=UTF-8)

En la hoja de ruta presentada recientemente por el Ministerio de Minas y Energía se incorporó el CONPES existente al diseño de la transición propuesta por el Gobierno Nacional. Para Colombia, la transición energética requeriría fortalecer la tecnología y explorar la conciliación con un sector fundamental para ello, como es la minería. El presidente Petro ha aprovechado para hablar de transición energética en muy diversos eventos, entre los más destacados frente al Congreso Empresarial Colombiano, transportadores de carga, exportadores, industriales, hidrocarburos, entre otros, lo que expone la importancia que tendrá la lucha contra el cambio climático en el gobierno, que sumado al discurso en la 77° Asamblea de las Naciones Unidas, establece que Colombia entrará a liderar el tema para América Latina.

La planificación con sectores del gas y del petróleo para definir su participación en la transición se han venido realizando alrededor del Plan Nacional de Desarrollo y en el diálogo social para la ruta de la Transición Energética Justa en Colombia.

El 09 de noviembre de 2022, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP27, en Egipto, el Ministerio de Minas y Energía (MME) dio a conocer los primeros pasos para la planeación de la transición energética en Colombia, mediante el documento denominado Diálogo Social Para Definir la Hoja de Ruta de la Transición Energética Justa en Colombia⁴, en el cual el gobierno declara que “la transición energética es oportuna hoy para Colombia, no solo por los beneficios que ofrece a la población que tiene acceso a los servicios energéticos, sino también porque el Estado colombiano se ha comprometido con el fomento de la descarbonización de la economía, y con la mitigación de los efectos del cambio climático”. Este camino busca convertir a Colombia en un referente y líder global en la adaptación de los sistemas energéticos para responder a las necesidades de la población y simultáneamente encarar la crisis ambiental del planeta, ocasionada por el calentamiento global.

El Ministerio sustenta la Transición Energética Justa en cuatro principios: 1) la equidad; 2) la gradualidad; 3) la soberanía y 4) la confiabilidad, participación social vinculante y el conocimiento. El proceso de construcción de la hoja de ruta, cuyo día uno es el 09 de noviembre de 2022 y fecha final el 10 de mayo de 2023, considerará el camino ya recorrido en materia de transición energética en el país, a través de análisis técnicos, la normatividad existente, tal como la ley 2099 de 2021 y el CONPES 4075 de 2022, y las acciones que emprendió el país al comenzar a diversificar su matriz energética. El Ministerio de Minas y Energía fija como objetivo general del proceso de construcción de la hoja de ruta el siguiente objetivo: “desarrollar en un período de seis meses un Diálogo Social para definir la hoja de ruta de la Transición Energética Justa, incorporando perspectivas étnicas, territoriales y de género”.

Las tres fases en las que se divide el proceso, se han definido así:

- **Fase 1:** planeación y preparación del proceso, incluyendo la interacción con expertos y grupos de interés; la definición de los mecanismos de participación y el inventario de la información para los análisis requeridos.
- **Fase 2:** creación de la visión para establecer las metas deseadas (cuantificadas) y los plazos para lograrlas, que incluye el análisis integral del sistema energético.
- **Fase 3:** diseño de la hoja ruta para alcanzar las metas deseadas, estableciendo los

4 Ministerio de Minas y Energía de Colombia (2022). Diálogo social para definir la hoja de ruta de la Transición Energética Justa en Colombia. En línea. Disponible: <https://www.minenergia.gov.co/documents/9497/HojaRutaTransicionEnergeticaJustaColombia.pdf>

habilitadores regulatorios requeridos y los análisis de riesgos y brechas. Esta fase concluye con el documento de la hoja de ruta para la Transición Energética Justa en Colombia.

Dado que la descarbonización no tiene solo que ver con la transición energética, sino con la conservación de los ecosistemas capaces de absorber el CO₂ para frenar el aumento de la temperatura del planeta, la política de cuidado de los bosques, especialmente el amazónico, cobra relevancia en este seguimiento. En ese sentido, también desde Egipto, el 09 de noviembre, el gobierno lanzó un plan de emergencia para detener la deforestación en la Amazonía colombiana. La estrategia consiste en trabajar con las comunidades locales y pueblos indígenas en 22 núcleos de deforestación, logrando acuerdos que fortalezcan las condiciones económicas, sociales y ambientales en estas áreas⁵.

La ministra de Medio Ambiente de Colombia, Susana Muhamad, firmó los primeros acuerdos con comunidades para reducir la deforestación en Caquetá, el segundo departamento más deforestado del país durante 2021. Noruega y Alemania contribuirán con 25 millones de dólares en virtud de la Declaración Conjunta de Intención entre los gobiernos de la República de Colombia, el Reino de Noruega, la República Federal de Alemania y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, sobre cooperación para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de la deforestación y la degradación de los bosques (REDD+), y para promover el desarrollo sostenible en Colombia⁶.

El ministro de Clima y Medio Ambiente de Noruega, Espen Barth Eide, manifestó al respecto desde la COP27: “estoy impresionado por el ambicioso Plan de Contención de la Deforestación en la Amazonía. Una voluntad política tan fuerte para proteger la Amazonía es esencial si queremos alcanzar los objetivos climáticos globales y proteger la biodiversidad, así como la Paz Total en Colombia. Noruega sigue comprometida como amigo y socio de Colombia, en este esfuerzo de salvar la selva amazónica”.

Los anuncios vs. lo ejecutado en materia de transición energética en los primeros 100 días de gobierno

De acuerdo al seguimiento hecho por Pares, existe coherencia entre el programa de gobierno y los anuncios públicos sobre transición energética. A pesar de que hay tensión con el sector de hidrocarburos entre la necesidad y la decisión de hacer una transición energética rápida, agresiva y la necesidad de garantizar recursos que financien la transformación energética y los programas sociales del gobierno, Gustavo Petro ha propuesto a los distintos gremios económicos participar en el marco del Plan Nacional de Desarrollo para discutir la transición energética y el diálogo social es la metodología escogida para tal fin.

A pesar de esto y del golpe político contundente de presentar las dos estrategias (transición energética y lucha contra la deforestación) en el marco de la COP27, sigue sin ser claro el gradiente de gradualidad que propone el gobierno para hacer un desescalamiento de la economía carbonizada que garantice el suministro de energía, la confiabilidad y estabilidad del sistema energético colombiano.

5 Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia (2022). Alemania y Noruega desembolsan 25 millones de dólares para salvar la selva y los ecosistemas. En línea. Disponible: <https://www.minambiente.gov.co/cop27/alemania-y-noruega-desembolsan-25-millones-de-dolares-para-salvar-la-selva-y-los-ecosistemas/>

6 Gobiernos de Colombia, Noruega, Alemania y Reino Unido (2019). Declaración Conjunta de Intención. En línea. Disponible: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/cop_25_joint_declaration_of_intent_sp_bf.pdf

Hasta ahora queda claro que el nuevo gobierno ve en la transformación energética no solo una oportunidad de convertirse en líder global en la acción sobre la crisis climática sino también de emprender una transformación económica profunda basada en energías de cero carbón. Asimismo, el diálogo social sobre transición energética justa es una oportunidad para que las comunidades históricamente excluidas del acceso a energía de calidad participen y se logre de esta manera disminuir la pobreza energética, que trae otras pobreza.

En este sentido, sabemos que la Hoja de Ruta de la Transición energética Justa en Colombia se construirá mediante la metodología de diálogo social y el CONPES 4075/22, heredado del gobierno de Iván Duque, será parte de los insumos para construirla.

Recomendaciones sobre la transición energética

- El gobierno en su conjunto, no solo el presidente, al igual que los partidos y movimientos sociales que lo acompañan, deben alinear y afinar el discurso de la transición y la transformación energética haciendo énfasis en las oportunidades económicas, de creación de nuevas industrias y de desarrollo sustentable para lograr mayores apoyos. Lo anterior requiere de comprensión técnica y política del asunto.
- Retomar lo que se avanzó en gobiernos anteriores, especialmente lo que arrojó la Misión de Transición Energética, lo que pasa por recuperar la documentación y establecer qué pasó con esa información y quiénes son responsables de que no esté disponible.
- Convertir a Colombia en un catalizador de la descarbonización en la región, convocando a todas las partes interesadas, teniendo como misión la propuesta ya anunciada por el presidente Petro de interconectar eléctricamente el Cono Sur mediante energías renovables, e incluso integrando a Canadá.
- Colombia cuenta con instrumentos de política pública para incentivar el uso de energías renovables tales como los incentivos tributarios a personas naturales y empresas. Esto debe masificarse.



 **Pares**
Fundación Paz & Reconciliación

